Pela Eliminação da Estrutura Corporativa da Educação Superior Brasileira

Simon Schwartzman

Publicado no *Boletim Informativo e Bibliográfico das Ciências Sociais* (BIB) (Rio de Janeiro) XIX, 37-41, 1985.

A persistência do sistema corporativo.

A Reforma Universitária introduzida pela lei 5.540 em 1968 alterou profundamente o funcionamento interno das Instituições de Ensino Superior no Brasil, mas deixou intacta a estrutura de controle centralizada e corporativa estabelecida no Estado Novo As principais características desta estrutura corporativa são as seguintes:

a) O sistema de ensino superior é controlado pelo Conselho Federal de Educação, organismo formado por 24 membros nomeados pelo Presidente da República com mandato de seis anos, com funções decisórias, de fiscalização e. assessoramento ao Presidente da República em questões de natureza pedagógica e educativa para todos os níveis educacionais. Este Conselho tem atribuições de controlar a educação superior do pais em seus detalhes, indo da fixação de currículos mínimos e autorização para o funcionamento de cursos a aprovação de estatutos de universidades, relatórios anuais de estabelecimentos de ensino e fixação de números de vagas de cursos superiores. As atuais atribuições do C.F.E. são definidas pela Lei de Diretrizes e Bases, de 20 de dezembro de 1961, sendo ainda ampliadas pela lei de Reforma Universitária de 1968. Apesar do crescimento gigantesco da educação brasileira nas últimas décadas, a estrutura e composição do C.F.E. não tem se alterado para acompanhar este crescimento.

b) As profissões de nível superior são controladas por Conselhos Federais, autarquias públicas sujeitas à supervisão do Ministério do Trabalho. A atual subordinação dos Conselhos ao Ministério é definida pelos dispositivos do Decreto-Lei 200 de 25.2.1967 referentes a supervisão ministerial, e reforçada pelo Decreto-Lei 968, de 13.10.69. Estes dispositivos legais consolidam, por sua vez, a tradição da década de 30 que busca atribuir a cada profissão uma fatia legalmente definida do mercado de trabalho e uma organização corporativa de fiscalização profissional sob controle ministerial. Só a profissão jurídica, através da Ordem dos Advogados do Brasil escapa deste sistema.

c) O vínculo entre o sistema educacional e o mercado de trabalho é exercido através dos currículos mínimos dos cursos superiores, que são fixados pelo Conselho Federal de Educação Idealmente, os currículos mínimos deveriam garantir que os formados tivessem a educação requerida para o exercício das

diversas profissões. Os currículos mínimos deveriam garantir, ainda, a equivalência nacional dos títulos, e a possibilidade de transferência de alunos entre Instituições de Ensino Superior de diversos pontos do pais.

A crise do sistema corporativo

Existe hoje bastante consenso, na sociedade brasileira, quanto à inadequação do sistema corporativo com o qual temos convivido nos últimos 50 anos. Os pontos mais críticos são os seguintes:

a) os controles formais exercidos pelo Conselho Federal de Educação não dão nenhuma garantia quanto a qualidade dos cursos que autoriza ou reconhece. Na prática, o C.F.E. funciona principalmente como um grande cartório da educação superior brasileira, atribuindo validade e equivalência legal a rituais educativos e diplomas de qualidade desconhecida.

b) as funções de acompanhamento e fiscalização, que a lei atribui ao C.F.E., praticamente nunca são cumpridas, a não ser em casos extremos. Em parte, isto ocorre pelas próprias limitações do C.F.E., que não tem estrutura adequada para a supervisão efetiva de um sistema de ensino superior das dimensões do que existe atualmente no Brasil. Mais profundamente, no entanto, a ausência de fiscalização se explica pela inexistência de pressões junto ao C.F.E. para que esta função seja exercida. Historicamente, o C.F.E. tem sido extremamente receptivo às demandas do setor privado da educação superior brasileira, que em sua maior parte não prima pela preocupação com a excelência.

c) a noção de que o mercado de trabalho deva ser organizado por profissões legalmente definidas e fiscalizadas por corporações profissionais na forma de autarquias públicas é obviamente incompatível com a crescente complexidade a dinâmica da sociedade brasileira atual. Na prática, podem ser apontados os seguintes problemas:

- A principal função dos Conselhos Profissionais, que seria a do controle da qualidade técnica e do comportamento ético de seus membros, tem sido abandonada em beneficio da defesa dos monopólios profissionais das diferentes categorias. Como, na prática, é impossível estabelecer uma divisão de funções "natural" entre, por exemplo, engenheiros e arquitetos, farmacêuticos e bioquímicos, psiquiatras e psicólogos, o que termina prevalecendo é a luta politica entre as diferentes categorias pela definição legal de seus privilégios.

- A monopolização das oportunidades de trabalho em nome da formação profissional estimula a criação de cursos e diplomas sem conteúdo cognitivo e técnico que realmente os justifiquem. Além disto, discrimina do mercado de trabalho pessoas qualificadas que não passaram pelo ritual educacional requerido. A consequência é a proliferação de cursos superiores, diplomas e "semi-profissões" de conteúdo cognitivo e profissional duvidosos, formalmente supervisionados pelo C.F.E. e respectivos Conselhos profissionais.

- O monopólio do controle profissional exercido pelos Conselhos sob supervisão ministerial é diretamente responsável pelo abandono da preocupação pela qualidade em detrimento da defesa de privilégios

profissionais, na medida em que impede a existência de padrões de desempenho competitivos e comparáveis no sistema profissional e educacional do pais.

d) As funções benéficas atribuídas aos currículos mínimos legais se mostraram inexistentes. Com efeito:

- Os currículos mínimos, quando definidos em termos muito gerais, são frequentemente burlados, não existindo qualquer garantia de que o que é ensinado sob determinado rótulo corresponda, de fato, ao desejado pelo legislador. Definir os currículos em termos mais precisos, por outro lado, como programas detalhados, implicaria em eliminar a autonomia universitária e impor às instituições de ensino a impossibilidade de se adaptar a novas correntes, ideias e orientações.

- A equivalência formal estabelecida pelos currículos mínimos não corresponde, de fato, equivalência de competência entre os formados pelos diversos estabelecimentos de ensino superior no pais. No entanto, a equivalência legal por eles estabelecida impede que as diferenças efetivas sejam percebidas pela sociedade.

- A disputa entre as diversas corporações profissionais por pedaços do mercado de trabalho leva à ampliação dos currículos mínimos, transformando-os em muitos casos em currículos plenos que criam obrigações frequentemente desnecessárias e retiram flexibilidade às universidades e aos alunos na organização de seus cursos.

e) Seria um equivoco supor que todos estes problemas resultam, simplesmente, da aplicação inadequada das leis, e que seriam solucionados pelo reforço dos mecanismos de controle e supervisão hoje existentes. A necessidade de uma reformulação profunda desta estrutura corporativa se justifica, pelo menos, pelas seguintes razões:

- A tentativa dos legisladores de impor a todo o pais a mesma qualidade do ensino superior, da forma em que foi feita, entrou em choque com as grandes desigualdades que o pais apresenta, e que o atual sistema de credenciamento "a priori" de cursos e supervisão pelo Conselho Federal de Educação não reconhece. Na prática, o não reconhecimento formal das diferenças reais leva ao abastardamento dos padrões e à transformação dos sistemas de controle em mecanismos cartoriais de registro e autorização A solução para este problema não é, evidentemente, desistir da busca de padrões de qualidade, mas substituir os mecanismos de autorização uniforme e "a priori" por processos contínuos de aferição e acompanhamento abertos à diversidade, e operados com a participação da própria comunidade interessada.

- A tentativa de organizar o mercado de trabalho em monopólios profissionais compartimentalizados e baseados em diplomas obtidos em estabelecimentos de ensino deu bons resultados aparentes (ainda que de valor social discutível) enquanto se ampliava, no pais, o mercado de trabalho para pessoal de nível superior. Atualmente, no entanto, sua principal consequência é a ampliação progressiva de um exército de diplomados de nível superior desempregados, frustrados pelos anos perdidos em cursos superiores ritualizados e inúteis, na busca de privilégios profissionais garantidos por lei mas negados pela realidade da economia.

- Qualquer definição "a priori" de profissões e currículos acadêmicos está condenada a ser rapidamente superada pela dinâmica do mercado de trabalho e da própria evolução dos conhecimentos. O atual formato corporativo estimula a formação pseudo-especializada e a obtenção de diplomas estanques, em detrimento da educação polivalente que é a mais adequada para um mercado de trabalho em rápida transformação A única maneira de reverter esta situação é dar às instituições de ensino superior ampla liberdade para estabelecer novos currículos educacionais, livres da tutela de Conselhos Federais e profissionais.

Por uma nova estrutura para a Educação Superior no Brasil

A atual estrutura corporativa não poderia ser, simplesmente, substituída por um sistema mercado em que ficassem totalmente liberados o ensino e o exercício profissional, sem nenhuma forma de supervisão e controle O Estado não pode abandonar sua responsabilidade em prover educação, e por isto deve ter mecanismos de acompanhamento de sua qualidade e desempenho; as profissões devem ter sistemas de autocontrole e regulação, que funcionem como critérios de qualidade para o público que contrata os serviços dos profissionais.

No entanto, seria de toda conveniência que o Estado abandonasse sua tradicional postura monopolista e controladora e a substituísse por mecanismos que estimulassem a emulação, a criatividade, e sobretudo a geração e circulação de informações a respeito do que ocorre efetivamente com o ensino superior e o mercado profissional no país. Esta mudança de postura exigiria pelo menos as seguintes medidas:

a) Transformação dos atuais Conselhos Profissionais de autarquias em associações voluntárias e privadas. Estes Conselhos teriam autonomia para estabelecer seus próprios critérios de filiação, podendo existir, em principio, Conselhos competitivos dentro das mesmas categorias profissionais.

b) Transformação profunda do Conselho Federal de Educação. Esta transformação deveria incluir pelo menos os seguintes itens:

- Retirar-lhe todas as atuais funções.- cartoriais e de supervisão casuística dos estabelecimentos de ensino superior, que seriam quer eliminadas, quer transferidas ao Ministério da Educação.

- Dar-lhe, no que se refere ao ensino superior, uma estrutura de Conselho Interuniversitário, formado com a participação majoritária das universidades públicas do pais. O processo de nomeação de seus membros deveria ser alterado, deixando de ser de livre indicação do Presidente da República, e passando a ser condicionado a listas elaboradas pelas universidades do pais.

- Atribuir, ao Conselho assim reformulado, de novas funções, dentre as quais a de estimular a implantação de sistemas de acompanhamento de desempenho do ensino superior, e a de opinar sobre as propostas orçamentarias das universidades e estabelecimentos de ensino superior.

c) Reforço da autonomia universitária, pela eliminação da obrigatoriedade dos currículos mínimos A autorização para a criação de novos estabelecimentos de ensino poderia ficar a cargo da Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação; a fixação de eventuais currículos mínimos ficaria a critério dos

Conselhos Profissionais autônomos, e as universidades teriam liberdade para se adequar ou não aos currículos propostos. Os Conselhos profissionais poderiam também dar sua chancela a determinados cursos e realizar exames de qualificação para os formados que desejarem a eles se filiar. Sem a tutela ministerial, seria possível e salutar que surgissem Conselhos profissionais competitivos, introduzindo emulação no atual sistema de monopólios.

d) O controle da qualidade do ensino em estabelecimentos isolados, que hoje inexiste, poderia ser feito quer por exames controlados por universidades às quais os estabelecimentos isolados se associariam, quer por exames feitos diretamente pelos Conselhos profissionais.

e) Ao Ministério da Educação caberia, cada vez mais, estimular a circulação de informações sobre o sistema educacional do país, de tal maneira que as decisões da sociedade sobre carreiras, emprego de profissionais, etc., passassem a se basear em dados reais, e não em títulos formais. Caberia ao Ministério, também estimular as iniciativas de mais relevância e qualidade, e fortalecer as iniciativas que se mostrarem promissoras.

Conclusões

A adoção das medidas sugeridas acima significaria, de fato, uma revolução profunda no ensino superior brasileiro, que a reforma de 1968 não logrou. Ela teria, entre outras as seguintes consequências:

- A autonomia universitária seria mantida e consolidada;

- As instituições de ensino passariam a ser cobradas pela qualidade de seu desempenho;

- Haveria estimulo à inovação, iniciativa e liderança no sistema educacional;

- Haveria um ajuste mais adequado entre o ensino e o mercado de trabalho; profissões fictícias desapareceriam com mais rapidez, novas carreiras poderiam ser criadas, os diplomados e não diplomados teriam mais liberdade de trabalho. Com isto, haveria menos frustração no sistema de ensino superior do pais, e melhora real de seu desempenho.

A implantação destas reformas requer empenho por parte do governo, já que a atual situação gerou fortes interesses criados e resistentes a qualquer mudança. Estas ideias ganharão impulso se a futura Assembleia Constituinte consagrar, pelo menos, os princípios da liberdade de associação profissional, da autonomia didática plena das universidades e da liberdade do trabalho.